

DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337.v24n48p130-145>

O PROCESSO ESTRUTURAL COMO MECANISMO DE ACESSO A DIREITOS SOCIAIS POR GRUPOS VULNERÁVEIS: RESSIGNIFICAÇÃO DO PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

THE STRUCTURAL SUIT AS A MECHANISM OF ACCESS TO SOCIAL RIGHTS BY VULNERABLE GROUPS: THE RESSIGNIFICATION OF THE ROLE OF JUDICIARY

Daniele Mendes de Melo*

Resumo: O presente artigo busca trazer uma proposta de atuação do Poder Judiciário em face de políticas públicas em favor de grupos vulneráveis. A dimensão coletiva dos direitos sociais assume relevo para restabelecer a perda do equilíbrio das relações sócio-econômicas de determinados grupos sociais sistematicamente excluídos dos direitos sociais e dependentes do Estado do Bem-Estar Social para assegurar-lhes o mínimo existencial. Será explorada a possibilidade de os juízes mediar esforços para uma interlocução com as partes e especialistas assim como de atuarem em ações coordenadas, desenvolvidas em etapas, para a implementação do direito social postulado em favor da coletividade.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Direitos Sociais. Grupos Vulneráveis. Mínimo Existencial. Processo Estrutural.

Abstract: This article seeks to bring a proposal for action by the Judiciary in the face of public policies for vulnerable groups. The collective dimension of social rights is important to restore the loss of balance in the socio-economic relations of certain social groups systematically excluded from social rights and dependent on the State of Social Welfare to ensure their minimum existential. The possibility of judges to mediate efforts for a dialogue with stakeholders and specialists will be explored, as well as to act in coordinated actions, developed in stages, for the implementation of the social rights postulated in favor of the community.

Keywords: Access to justice. Social Rights. Vulnerable groups. Minimum existential. Structural Suit.

Recebido em: 25/06/2020.

Aceito em: 30/06/2020.

* Master of Comparative Constitutional Law pela Samford University, EUA. Especialização lato sensu pela Instituição Toledo de Ensino, ITE, Brasil. Graduada em direito pela Instituição Toledo de Ensino, ITE, Brasil. Juíza na 2ª Vara Criminal de Bauru/SP. E-mail: danielemendesm@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia causada pelo COVID-19 expôs, com crueza ainda maior, as desigualdades sociais, de raça e gênero em nosso país. A letalidade do vírus não atingiu as classes sociais de modo uniforme. A abrupta interrupção na fonte de renda daqueles que viviam na informalidade; a indisponibilidade de leitos na rede pública de saúde para aqueles que se contaminaram e não possuíam plano particular de saúde; os óbitos predominantes na faixa social desfavorecida da população constituem evidências, agora contabilizadas, da crise na saúde pública, deficiências no saneamento básico, em políticas de emprego e renda, dentre outros fatores que se agravaram durante a pandemia. Na linha extrema de vulnerabilidade, ainda estão aqueles que dependiam do serviço público para proteger sua integridade física e psíquica ou até mesmo para sobreviver, como pessoas em situação de rua ou as mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, os quais viram-se desamparados de segurança, abrigo e provisão alimentar mínima.

Essas são algumas, dentre tantas, facetas da pandemia que permitem compreender que a cidadania não é monolítica; é produto de histórias sociais diferenciadas, protagonizadas por grupos sociais diferentes (SANTOS, 2013, p. 234). Os marcadores das desigualdades expressam uma defasagem histórica na consecução de serviços públicos, defasagem essa que atenta contra o princípio da dignidade da pessoa humana na medida em que o Estado deixa de prover níveis mínimos de subsistência à parcela significativa da população.

O objetivo deste artigo é analisar o acesso à justiça através da dimensão coletiva que pode ser conferida aos direitos sociais a determinados grupos marginalizados. A racionalidade de escolhas alocativas de recursos escassos deixa a abordagem individualista, própria das ações individuais, para ser compreendida dentro de um processo complexo, onde poderão ser ouvidos especialistas e interessados através de audiências públicas. A implementação das políticas públicas, antes afetas exclusivamente à Administração Pública, ainda que compelida pelos mecanismos processuais de coerção, assume uma perspectiva escalonada, com o envolvimento de várias organizações. Se antes a Administração contava apenas com um prazo, fixado na fase de execução, para o cumprimento da decisão judicial,

agora poderá trabalhar com um cronograma, desdobrando em várias fases ou procedimentos a consecução da ordem emanada da sentença, de acordo com a dimensão e complexidade do objeto do litígio.

Porque ainda incipiente no Brasil o desdobramento de procedimentos para a consecução da ordem judicial em processos que envolvam prestações estatais, a metodologia aqui utilizada será a exploratória. Por se tratar de um tema relativamente novo e ainda não sistematizado, seja na recepção, adjudicação ou exequibilidade das demandas deduzidas, por ações civis públicas e coletivas, o processo estrutural será aqui apresentado como um modelo abrangente para todos os processos de natureza coletiva. A literatura jurídica nacional ainda é escassa, motivo pelo qual as proposições deste trabalho pretendem abrir caminhos para outros estudos mais aprofundados. (ODAR, 2015).

O presente artigo está dividido em três partes. Na primeira, mostrará a existência de obstáculos sociais, processuais e estruturais que denotam a baixa permeabilidade das questões atinentes a interesses coletivos junto ao Poder Judiciário. Com atuação predominante nas ações individuais, aparentemente desvinculadas entre si, o sistema de justiça tem se mostrado incapaz de contribuir para a construção de uma cidadania inclusiva de grupos vulneráveis, que constituem expressiva maioria da população brasileira.

A justiciabilidade dos direitos sociais será analisada em um segundo momento como mecanismo de superação da desigualdade do ser humano contextualizado. A inacessibilidade a serviços básicos, cerne dos direitos sociais, causa superposição de desvantagens sobre a mesma categoria de indivíduos. Por esse motivo, o acesso prioritário a políticas públicas deve ser assegurado a grupos vulneráveis a fim de assegurar-lhes o mínimo existencial.

A terceira parte do artigo apresentará uma proposta de atuação do Poder Judiciário através de experiência exitosa no direito comparado, que demonstra a necessidade de ações coordenadas para a consecução de políticas públicas para reverter problemas sociais estruturais. Para atingir um número amplo de indivíduos que integram grupos com singularidades de exclusão, é necessário desconstruir o conceito de ativismo judicial como interferência na área de atuação dos demais poderes a fim de que o Poder Judiciário cumpra um papel pró-ativo na consecução

dos direitos constitucionalmente previstos, mas ainda não inseridos como mecanismos na “casa de máquinas”. O processo estrutural surge, assim, como meio processual adequado à consecução de políticas públicas em favor de determinados grupos sociais que dependem do Estado do Bem-Estar Social para terem assegurados o mínimo existencial.

2 INACESSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS POR INDIVÍDUOS VULNERÁVEIS COLETIVAMENTE CONSIDERADOS: BARREIRAS SOCIAIS, PROCESSUAIS E ESTRUTURAIS

O Direito tradicional nasce da separação Estado e Sociedade, o que favoreceu a estruturação das demandas a partir de conflitos entre indivíduos isolados. O aparato judicial foi estruturado, portanto, para solucionar conflitos cujos efeitos ficassem limitados às partes que figuraram na relação jurídica. Com a estruturação da sociedade em grupos e classes, em decorrência da economia de mercado adotada pelo Estado, novos conflitos surgiram pressionando o ordenamento jurídico ao reconhecimento da dimensão coletiva de questões antes tratadas individualmente. (ARANTES, 1999, p. 87).

A atual defesa dos direitos coletivos possui legitimação concorrente de associações civis e agentes estatais, mas com performance bastante inexpressiva daquelas. Sem desconsiderar os ganhos advindos da defesa de interesses privados através das ações coletivas ou dos direitos difusos com a ação civil pública, fato é que têm proliferado ações coletivas voltadas a ganhos individuais, distorcendo um instrumento originalmente desenhado para a defesa de direitos coletivos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

Outra constatação, advinda da pesquisa realizada pela Sociedade Brasileira de Direito Público em 2018, encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça, diz respeito à inexistência de consequências estruturantes a partir dos resultados positivos obtidos pelos demandantes individuais, que postularam medicamentos e insumos ao SUS. Ou seja, a condenação do Estado no fornecimento de produtos medicamentosos em nada alterou a política de saúde e, tampouco, a tecnologia de saúde no âmbito de produtos disponibilizados pela assistência farmacêutica do SUS (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 81). Também se observou que o

emprego de ações coletivas não tem contribuído para a redução do volume de ações individuais, uma vez que a existência de ação coletiva sobre objeto semelhante não retira o interesse de agir das ações individuais. Ao contrário, o resultado favorável de uma ação coletiva passa a servir de estímulo ao ajuizamento de ações individuais, com a utilização do fundamento legal que amparou a decisão concessiva do direito. Ainda, não há qualquer sinalização de que os indivíduos beneficiados com o resultado da ação coletiva vão habilitar-se na execução destas ações. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 73).

Pesquisa jurisprudencial conduzida pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CEBEPEJ e Centro de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (2014), que analisou a judicialização da saúde nos Estados de São Paulo e Minas Gerais, apresentou as seguintes conclusões:

- 1) A total inexistência de ações individuais de efeitos coletivos e de ações pseudoindividuais junto à Justiça de São Paulo e Minas Gerais, no campo da saúde;
- 2) A baixíssima incidência de ações coletivas nesse mesmo campo e nos referidos Estados;
- 3) A enorme preponderância de ações individuais, alimentando o fenômeno da litigância repetitiva, com todas suas desvantagens (acúmulo de trabalho, decisões contraditórias, condução atomizada de questões que poderiam ser agrupadas num tratamento único e uniforme);
- 4) Ausência completa de iniciativa dos legitimados às ações coletivas para aglutinarem inúmeras demandas repetitivas, com pedidos idênticos e em face do mesmo réu, ajuizando uma única ação coletiva (seja em defesa de direitos coletivos, seja de direitos individuais homogêneos¹);
- 5) A substituição da iniciativa correta, indicada no n. 4, pela propositura canhestra de demandas de natureza individual, querendo que passem por ações coletivas (ações pseudocoletivas).

Embora a pesquisa em questão aborde a chamada “judicialização da saúde”, que abrange expressivo número de ações individuais em andamento no Poder

¹ A respeito dessa aglutinação vale lembrar que o Superior Tribunal de Justiça sinalizou no sentido da suspensão da tramitação dos processos individuais, para que se aguardasse o julgamento da ação coletiva.

Judiciário atualmente, o que interessa aqui é destacar a baixa utilização de mecanismos processuais para a aglutinação de demandas individuais. A ausência de emprego de tal procedimento refletirá diretamente no planejamento estatal de políticas públicas na área da saúde. Sem desprezar a relevância da discussão acerca da colidência entre os conflitos individuais (direito individual social à saúde) e o interesse patrimonial do Estado na condução de suas políticas econômico-sociais, outro problema, de maior gravidade, permanece inexplorado. Como observou Arenhart (2015), a preterição de ações de natureza coletiva privilegia aqueles que estão em “situação menos desfavorável”, ou seja, nem sempre os destinatários dos direitos postulados judicialmente são aqueles que mais deles necessitam. Contundente, ainda, a crítica do citado autor quanto à “alienação” do grupo que é protegido mediante a ação civil pública. Afirma que, paradoxalmente, o Ministério Público está legitimado a dizer aquilo que a coletividade precisa sem nem mesmo consultá-la ou dar oportunidade para que esses grupos se manifestem previamente. (ARENHART, 2015).

É importante lembrar que todas essas críticas ao processo coletivo no Brasil estão restritas à acessibilidade de determinada parcela de indivíduos ao Poder Judiciário. Trata-se da parcela representada pela “sociedade estranha”, composta por indivíduos moderadamente incluídos e excluídos. Em outras palavras, a tentativa de acesso à justiça, quando bem-sucedida, não inclui todos os grupos. Permanecem “super-excluídos”, na classificação elaborada por Lauris (2015, p. 18) quanto à acessibilidade à justiça, aqueles que compõem a “sociedade incivil”.

Desde os estudos de Boaventura de Souza Santos (2013) na comunidade do Jacarezinho no Rio de Janeiro, na década de 70, acompanhamos no Brasil uma ordem jurídica paralela ao direito oficial, representativa, antes de mais nada, da inacessibilidade à justiça por grupos populares marginalizados. A resolução de conflitos individuais por associação de moradores, analisada por Santos (2013), assim como a mediação de ocupações urbanas no Recife por outras agências estatais e a negociação de ocupação de terras do IAPAS fora do sistema legal são algumas das experiências empíricas exploradas por Junqueira (1996) que mostram, claramente, que o direito estatal coexistia (e coexiste) na sociedade com outros modos de juridicidade abrangentes de direitos individuais e coletivos.

Os estudos desenvolvidos por Junqueira (1996) contrapõem o Brasil a outros países, inclusive na América Latina, por não ter acompanhado as chamadas “três ondas” do movimento de acesso à justiça analisadas por Cappelletti e Garth (1998) no Florence Project – em linhas gerais, acesso à justiça à classe desfavorecida socialmente, direitos coletivos e difusos e os juizados especiais e informais de conciliação. Enquanto nos países europeus e da América Latina discutia-se a efetivação de novos direitos associados a uma minoria étnica e sexual, em razão da crise do Estado de bem-estar social, e alternativas aos Tribunais como forma de reduzir as pressões resultantes de uma explosão de demandas, no Brasil, desde o período do citado projeto, a maioria da população já era excluída de direitos básicos, a exemplo da moradia e saúde.

Desde a publicação de “Acesso à Justiça” (Cappelletti; Garth, 1998) - que abordou questões atinentes à facilitação de acesso ao direito oficial, muitas delas agora incorporadas ao sistema legal - o sistema jurídico brasileiro ainda dá mostras de que não está receptivo às lides das populações marginalizadas. A assistência jurídica gratuita propiciou que apenas uma parcela da sociedade, informada de seus direitos e detentora de algum capital, buscasse o sistema jurídico para a solução de suas contendas. Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos permitiram desafogar um Judiciário assoberbado por disputas massivas, mas predominantemente travadas por grandes corporações que utilizam a máquina estatal para realizar suas cobranças ou desfazer os acordos de vontade não cumpridos para que novos pagadores venham a assumir as parcelas inadimplidas pelos primeiros.

A assimetria de poder entre as partes na relação jurídica, que prestigiará o jogador habitual, inteirado às regras do sistema e com aporte financeiro que lhe permite correr maiores riscos, em detrimento do participante eventual, carente de riquezas e outras vantagens processuais, vislumbrada por Galanter (2018) em “Porque quem tem mais sai na frente” há 46 anos, ainda representa a realidade das cortes brasileiras. A atual sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro, estruturado para receber ações individuais, atende aos interesses dos jogadores habituais, representados pela Administração Pública e por pessoas jurídicas de grande a pequeno porte, mas sempre familiarizadas com as regras processuais, ainda

limitativas do direito substantivo. As demandas sociais ficaram, portanto, restritas aos direitos coletivos e difusos, cuja tutela efetiva esbarra, muitas vezes, na inexecutabilidade pelo Poder Executivo, que se socorre da discricionariedade administrativa para postergar o cumprimento da ordem judicial.

Neste contexto, ainda que alguns dos obstáculos **econômicos** tenham sido removidos com a regulamentação da justiça gratuita e dos juizados especiais cíveis, favorecendo o acesso de cidadãos com pequenos recursos, obstáculos **sociais** e **culturais** limitam a democratização desse acesso à justiça a grupos vulneráveis. (SANTOS, 2013, p. 211 e 218).

Se é certo que o recurso aos Tribunais constitui apenas uma das formas de reprodução possível do direito, não menos correto é afirmar que a emancipação e a justiça social em algum momento passarão pelo direito oficial, mesmo que para isso seja necessário desconstruí-lo (LAURIS, 2015, p. 14). Desse modo, é premente a necessidade de uma reorganização do sistema de acesso à justiça, abrangente da porta de entrada e de saída dos direitos sociais.

3 PODER JUDICIÁRIO COMO CANAL DE ACESSO A UMA CIDADANIA INCLUSIVA

A interpretação dispensada aos direitos sociais previstos no artigo 6º, da CF (BRASIL, 1988), conjugada com os objetivos fundamentais de erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e construção de uma sociedade livre de discriminação, justa e solidária (artigo 3º) conduz à conclusão de que existem prioridades a serem observadas na alocação de recursos pelo ente estatal. Não por acaso, existe uma identificação entre os objetivos constitucionais e os compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 da ONU – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1 a 6 e 10. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015).

A omissão do Estado prestacional ou o desvio da racionalidade na alocação de recursos nas políticas públicas gera danos econômicos e sociais a determinados grupos vulneráveis. A inacessibilidade a serviços básicos, cerne dos direitos sociais, causa superposição de desvantagens sobre as mesmas categorias de indivíduos, o que afeta a sua renda real e sobrevivência, o que se constatou durante a pandemia. (ARRETICHE, 2018).

A vulnerabilidade não está apenas associada à “mortalidade geral da condição humana”, mas também à “vulnerabilidade sociológica”, aqui compreendida como decorrente das relações sociais, que geram situações desiguais. Esta última recai, de acordo com Holanda (2015, p. 146), sobre “populações e grupos de pessoas: mulheres, crianças, idosos, indígenas, negros, não-heterossexuais, pessoas com deficiência, pessoas com doenças sem cura, pessoas moradoras das periferias do planeta”.

Ao estabelecer prioridade na consecução de políticas públicas em favor desses grupos vulneráveis, o Estado coloca em primeiro plano os objetivos de erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais, não discriminação e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, portanto. Tais objetivos “apresentam um **núcleo central, núcleo duro**”, que deve assegurar o **mínimo existencial** necessário a garantir a dignidade humana, isto é, as condições materiais de existência do indivíduo não podem retroceder aquém de um mínimo. O direito à educação fundamental, à saúde básica, ao saneamento básico, à concessão de assistência social, à tutela do ambiente, ao acesso à justiça, dentre outros, tem sido incluído no mínimo existencial (GRINOVER, 2013, p. 132). Ao associar os direitos fundamentais sociais, de natureza prestacional, ao conceito de “mínimo existencial”, estabelece-se a noção de garantia de um mínimo sem o qual os cidadãos não conseguiriam ter uma vida digna. O conceito de mínimo existencial, como é intuitivo, está diretamente associado à satisfação das necessidades básicas da população marginalizada, podendo servir de verdadeiro vetor à análise da justiciabilidade dos direitos sociais de modo a estabelecer prioridades para os gastos públicos.

Existe uma dimensão coletiva dos direitos sociais, os quais, empregados em favor de determinado grupo excluído, implica no restabelecimento de parcela do equilíbrio econômico e social que lhe foi negligenciada. Sarlet (2018) lembra que nos direitos sociais, embora a preocupação com o indivíduo sirva como vetor a sua implementação, assume relevo a condição do indivíduo na sua relação com a comunidade. Diferencia, assim, os direitos sociais dos direitos coletivos, os quais têm na coletividade seu titular, ou seja, sujeito do direito fundamental. (SARLET, 2018, p. 224).

Os direitos sociais a prestações encontram-se “vinculados às tarefas de melhoria, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que deles necessitem”. (SARLET, 2018, p. 292).

A justiciabilidade dos direitos sociais, isto é, a possibilidade de exigir o seu cumprimento em juízo, deve ser pensada, desse modo, como estratégia de superação da desigualdade do ser humano contextualizado. Para que o Estado do Bem Estar Social cumpra sua função constitucionalmente prevista, deverá abordar a(o) mulher/homem situada (o) através dos *quanta* de sua experiência, existencial e ambiental, no sentido de coexistência humana interagindo (FREYRE, 1945). É necessário organizar novos exercícios de cidadania coletivas e não meramente individuais. Somente o acesso à justiça compreensivo da “mulher/homem situado (a)” favorece a identificação de toda e qualquer desigualdade como uma desigualdade provocada pelo arranjo social e politicamente construídos. (SADEK, 2009).

Destinando-se os direitos fundamentais sociais a garantir as necessidades básicas da população, permitirão uma melhor distribuição de recursos para comunidade marginalizada. Se pensamos essa comunidade como sendo aquela periférica, que por longos períodos teve negligenciados cuidados básicos como assistência social, saúde, educação, moradia e cultura, por exemplo, a consecução de tais direitos implicará na divisão dos benefícios da riqueza nacional e maior justiça social. Em última análise, a incorporação de cada direito social representa ganho muito superior ao próprio direito implementado. Basta mencionarmos a repercussão de uma educação de qualidade para a vida do cidadão que integra determinada comunidade. O benefício deixa de ser individual; torna-se “hereditário”, podendo atingir gerações futuras de sua família, além de todos aqueles que estão no seu entorno. Avança-se, portanto, na discussão de superação da desigualdade através da emancipação coletiva do grupo minoritário. (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 78).

Como forma de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais (direitos subjetivos individuais e/ou coletivos) o Estado promove políticas públicas (SARLET, 2018, p. 225). Políticas públicas pressupõem, assim, uma “ação”, um “programa”. Em outras palavras, um fazer do Estado com vistas à efetivação dos direitos

fundamentais. Quando a Administração deixa de usar a racionalidade, desvia de suas prioridades ou deixa de assegurar os direitos fundamentais sociais através de políticas públicas, o Poder Judiciário pode ser acionado para corrigir o desvio de finalidade pública ou suprir a ausência da Administração. (DANIEL, 2013, p. 110).

Embora os direitos sociais tenham sido incluídos como direitos fundamentais, a “sala de máquinas” da Constituição permaneceu intocada (GARGARELLA, 2016). Ao utilizar essa expressão, Gargarella (2016) esclarece que a previsão constitucional dos direitos sociais não se fez acompanhar de uma reorganização das estruturas de poder que permitisse a consecução de tais direitos. Por esse motivo, o desenvolvimento de uma técnica de decisão que traga para o processo todas as atribuições constitucionais do Poder Judiciário, preservando o princípio da separação de poderes, é o verdadeiro desafio para a efetivação dos direitos fundamentais. (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 121).

4 PROCESSO ESTRUTURAL COMO PROPOSTA DE ACESSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS POR GRUPOS VULNERÁVEIS

Para reverter problemas sociais estruturais e como meio de superação do “ponto cego” na exequibilidade de decisões judiciais, que esbarram na anacrônica interpretação de discricionariedade administrativa, propõe-se a atuação do Poder Judiciário através de ações coordenadas para a consecução prioritária de políticas públicas a grupos marginalizados.

Seja o ato administrativo “vinculado” ou “discricionário”, deve o administrador pautar-se de acordo com os objetivos fundamentais previstos na Constituição para evitar incorrer em vício no exercício da discricionariedade administrativa:

[...] tanto a vinculação dissociada da subordinação a outros princípios além da estrita legalidade, quanto a discricionariedade tendente a dar as costas à vinculação ao sistema, minando, pela arbitrariedade interdita, a própria racionalidade do ordenamento. É assim que os direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional consistem em verdadeiros parâmetros no controle da discricionariedade. Nesse sentido, vale lembrar a lição de Robert Alexy, para quem o texto das disposições de direitos fundamentais vincula a argumentação por meio da criação de um ônus argumentativo em seu favor. (DANIEL, 2013, p. 107).

O controle dos atos administrativos não implica judicialização invasiva ou a substituição do entendimento do administrador pelo do julgador, uma vez que se está diante de excesso arbitrário ou de omissão antijurídica. A tarefa dos órgãos jurisdicionais é a de:

[...] realinhamento das políticas públicas, vinculando-as aos altos objetivos do Estado. Sem intromissão indevida na independência das demais formas de expressão do poder estatal, os magistrados determinam, em atividade corretiva e residual, a satisfação dos bens da vida necessários à consecução da igualdade substancial entre os cidadãos. Agindo com essa unidade, o Poder Judiciário contribui, conjuntamente com as demais formas de expressão do poder estatal, para a afirmação da democracia social no país, impedindo o trânsito das forças arbitrárias no poder, tão nefastas à sobrevivência da humanidade. (CANELA JÚNIOR, 2011, p. 112).

A consecução de direitos sociais exige um procedimento adequado de acordo com a complexidade e abrangência das políticas públicas. O procedimento gradual e participativo da implementação da decisão amplia os espaços de deliberação e oferece alternativas inovadoras para assegurar a implementação de uma macro-sentença.

Na conhecida sentença T-025 – dentro do período de 06 anos em que a Corte Constitucional da Colômbia manteve jurisdição sobre o processo dos deslocamentos forçados no país, analisando a situações de milhares de pessoas que perderam suas moradias em razão das guerrilhas - foram emitidas 84 deliberações ao Governo e realizadas 14 audiências públicas para discutir as questões ali retratadas com a sociedade. Por isso, a proposta de emprego de um processo estrutural nas demandas que envolvem políticas públicas poderá abranger ordens de execução complexas e envolver várias entidades estatais, o que, num primeiro momento, pode causar perplexidade a um Judiciário já sobrecarregado; todavia, uma multiplicidade de situações de vulnerabilidades cotidianas, que jamais chegariam aos tribunais, encontra um suporte instrumental para serem processadas através dessa via inovadora. (RODRÍGUEZ-GARAVITO; RODRÍGUEZ-FRANCO, 2010, p. 14).

A participação ampla da sociedade e especialmente das coletividades envolvidas é essencial para dar legitimidade à implementação dos direitos sociais. Audiências públicas, oitiva de especialistas, "*amicus curiae*" concorrem, igualmente, para o aprofundamento e especialização das questões pautadas para julgamento. Ao mesmo tempo, ampliam a cognoscibilidade da matéria inicialmente deduzida.

Esse modelo de “processo estrutural”, que exige cumprimento em várias fases, desdobramentos de procedimentos, implementação de cronogramas, participação de especialistas, rompe com o modelo tradicional de ação, que beneficia o indivíduo isoladamente. Todos aqueles “situados” em determinada deficiência sistêmica serão analisados englobadamente para a obtenção da necessidade básica desvirtuada ou omitida pelo Estado prestacional.

As vulnerabilidades sobrepostas, igualmente, poderão vir a ser analisadas subjetivamente, como veio a ocorrer através da sentença T-025, onde a Corte Constitucional considerou a situação de subgrupos vulneráveis. Exemplificadamente, observou aquele Tribunal a ausência de enfoque de gênero nos programas para enfrentar aquela crise humanitária, tendo definido 13 projetos destinados à mulher para sanar essa deficiência. Políticas de enfrentamento à violência doméstica e comunitária, violência sexual, apoio à educação, saúde, facilitação de emprego, segurança às mulheres líderes, às mulheres afro colombianas e indígenas são alguns dos projetos desenvolvidos a partir da ordem judicial. (RODRÍGUEZ-GARAVITO; RODRÍGUEZ-FRANCO, 2010, p. 205).

A transformação redistributiva de bens e serviços públicos através da concretização de direitos básicos em favor de grupos sistematicamente marginalizados passa, portanto, pela interpretação do juiz, que partirá de normas pré-existentes para adaptá-las às circunstâncias novas pelo processo denominado por Bordieu de historicização das normas. (BOURDIEU, 1989, p. 223).

A concretização dos direitos fundamentais, conquanto exija longa maturação, é missão histórica do Poder Judiciário. A reversão da desigualdade estrutural, dependente da efetivação de políticas públicas, está afeta aos magistrados, os quais precisam ter consciência do seu papel político-institucional, não o confundindo com o dever de imparcialidade. Por isso, afirma Canela Júnior (2011, p. 111-112), o maior perigo para a realização desses direitos está na autoneutralização institucional dos magistrados, “causando a incompletude do sistema, ante à invisibilização dos direitos fundamentais sociais”.

5 CONCLUSÃO

Dúvida não há de que essa nova política judiciária pressupõe o afastamento da lógica individualista no processamento das ações e uma formação político-cultural dos juízes. Ainda, os entraves processuais e estruturais na recepção, processamento e execução de políticas públicas em favor de grupos vulneráveis também devem ser eliminados. Todavia, o processo estrutural exsurge como um meio processual adequado à consecução de políticas públicas em favor de determinados grupos sociais vulneráveis que dependem do Estado do Bem-Estar Social para terem assegurados o mínimo existencial. Mais do que isso, poderá contribuir para reequilibrar problemas sociais e superar a abissal desigualdade do valor da vida humana.

REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723>. Acesso em: 24 jun. 2020.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. **Revista de Processo Comparado**, São Paulo, v. 2, p. 211-232, 2015.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 33, n. 96, p. 1-21, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n96/0102-6909-rbcsoc-3396132018.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Lisboa: Difusão Editorial; Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989.
- CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS; CENTRO DE PESQUISA JURÍDICA APLICADA DA ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Avaliação da prestação jurisdicional coletiva e individual a partir da judicialização da saúde.** São Paulo: CEBEPEJ: FGV, 2014. Disponível em:

https://cpja.fgv.br/sites/cpja.fgv.br/files/relatorio_final_judicializacao_da_saude.pdf. Acesso em: 25 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório analítico propositivo:** justiça pesquisa direitos e garantias fundamentais: ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. [Brasília, DF]: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

DANIEL, Juliana Maia. Discricionariedade administrativa em matéria de políticas públicas. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 93-124.

FREYRE, Gilberto. **Sociologia:** uma introdução aos seus princípios. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945.

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente [recurso eletrônico]:** especulações sobre os limites da transformação no direito. Organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV, 2018.

GARGARELLA, Roberto. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/jus/article/view/4308>. Acesso em: 25 jun. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle jurisdicional de políticas públicas. *In:* GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

HOLANDA, Marianna Assunção Figueiredo. **Por uma ética da (in)dignação:** repensando o humano, a dignidade e o pluralismo nos movimentos de lutas por direitos. 2015. 201 f. Tese (Doutorado em Bioética) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2025/1164>. Acesso em: 19 Jun. 2020.

LAURIS, Élide. Para uma concepção pós-colonial do direito de acesso à justiça. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 5-25, nov. 2015. Disponível em:

<https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/2458>. Acesso em: 16 mar. 2020.

ODAR, Reynaldo Mario Tantaleán. El alcance de las investigaciones jurídicas. **Avances – Revista de Investigación Jurídica**, [S. l.], v. 10, n. 11, p. 221-236, 2015. Disponível em: <http://revistas.upagu.edu.pe/index.php/AV/article/view/133>. Acesso em: 25 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UNIC Rio, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César; RODRÍGUEZ-FRANCO, Diana. **Cortes y cambio social: como la corte constitucional transformo el desplazamiento forzado en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social. In: LIVIANU, R. **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 170-180. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.